Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

31 865 Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 69 BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 augustus 2015

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de notitie «Evaluatie kwaliteit suppletoire begrotingswetten» van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven. Op verzoek van de commissie Rijksuitgaven zend ik u hierbij mijn reactie op de aanbevelingen uit deze notitie.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

kst-31865-69
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Aanbeveling 1

Volgens de huidige Rijksbegrotingvoorschriften moeten alle beleidsmatig relevante mutaties op het niveau van het artikelonderdeel en op het niveau van de financiële instrumenten zichtbaar worden gemaakt in de suppletoire begrotingswetten en waar zinvol en relevant ook worden toegelicht.
Departementen geven nu zelf invulling aan de vraag wat zij «beleidsmatig relevant» achten. In de suppletoire begrotingswet wordt vervolgens aangegeven welke norm is gehanteerd bij het toelichten van de mutaties. Hierdoor ontstaan verschillen in de toelichtingen tussen de suppletoire begrotingswetten van de ministeries.
U oppert het hanteren van uniforme ondergrenzen voor het toelichten van begrotingsmutaties in suppletoire begrotingswetten en u stelt voor te onderzoeken of de bij het Infrastructuurfonds en Deltafonds gehanteerde methodiek van ondergrenzen kan worden toegepast bij andere ministeries.

Reactie op aanbeveling 1

De uniformiteit van de suppletoire begrotingswetten kan inderdaad worden verbeterd. Voor het uitoefenen van uw controletaak is van belang dat de suppletoire begrotingswetten inzichtelijk en transparant zijn. Anderzijds moet voorkomen worden dat de leesbaarheid van de suppletoire begrotingswetten in het geding komt wanneer allerlei kleine mutaties worden toegelicht en dat de administratieve lasten voor de departementen te hoog worden. De methode die bij het Infrastructuurfonds en Deltafonds wordt gehanteerd is daarom minder geschikt.

In de suppletoire begrotingswet worden *cijfermatig* de mutaties per begrotingsartikel zichtbaar gemaakt in de tabel budgettaire gevolgen van beleid. Daarbij houdt deze tabel budgettaire gevolgen van beleid dezelfde structuur aan als de tabel budgettaire gevolgen van beleid in de ontwerpbegroting. In aansluiting op deze tabel worden mutaties op het niveau van financieel instrumenten (en eventueel op artikelonderdeelniveau) *toegelicht.*
Bij de uitwerking van het rijksbreed voorstel voor de toelichting bij mutaties zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:
– Hoe kleiner het begrotingsartikel, hoe lager de ondergrens;
– Er is een onderscheid tussen beleidsmatige en technische mutaties;
– Voor de beleidsmatige mutaties geldt een lagere ondergrens;
– Voor technische mutaties geldt een hogere ondergrens, maar worden wel – overeenkomstig het verzoek van de Kamer (zie aanbeveling 2) toegelicht;
– Het voorstel dient praktisch uitvoerbaar te zijn en recht doen aan de verschillen bij de departementen.

Op basis van deze uitgangspunten is mijn voorstel om voor het *toelichten van de mutaties* op het niveau van financieel instrumenten (en eventueel op artikelonderdeel niveau) de volgende ondergrenzen te hanteren:

Omvang begrotingsartikel (stand ontwerpbegroting) in mln. €	*Beleidsmatige mutaties ondergrens in mln. €*	*Technische mutaties ondergrens in mln. €*
< 50	1	2
≥ 50 < 200	2	4
≥ 200 < 1.000	5	10
≥ 1.000	10	20

Daarnaast geldt dat beleidsmatige mutaties die kleiner zijn dan bovengenoemde ondergrenzen ook worden toegelicht indien deze mutaties politiek relevant zijn. Ik ben voornemens deze norm in de Rijksbegrotingvoorschriften 2016 op te nemen.

Voorbeeld. Bij een begrotingsartikel met een omvang van 110 miljoen euro (stand ontwerpbegroting) doet zich in de 1e suppletoire begroting op het instrument subsidies een mutatie voor van 3 miljoen euro en een mutatie van 1,8 miljoen euro op instrument bijdrage aan agentschappen. In bovenstaande tabel zien we dat bij begrotingsartikelen tussen 50 en 200 miljoen de mutaties groter dan of gelijk aan € 2 miljoen moeten worden toegelicht. In de 1e suppletoire begroting zal worden toegelicht wat de aard en oorzaak van de mutatie van 3 miljoen euro is bij het instrument subsidies. De mutatie van 1,8 miljoen op het instrument bijdrage aan agentschappen is kleiner dan de ondergrens en zal dus niet worden toegelicht.

Aanbeveling 2

De suppletoire begrotingswetten bevatten naast beleidsmatige mutaties ook technische mutaties.
U geeft aan dat het voor Kamerleden niet altijd mogelijk is om te beoordelen of de kwalificatie «technische mutatie» terecht is. U beveelt daarom aan om bij substantiële technische mutaties via een korte toelichting aan te geven waarom het een technische mutatie betreft.

Aanbeveling 5

U vraagt aandacht voor de kwaliteit van de toelichtingen in de suppletoire begrotingswetten.

Reactie op aanbeveling 2 en 5

Het kabinet zal meer aandacht besteden aan het formuleren van begrijpelijke toelichtingen. Dit geldt ook voor de technische mutaties. In de reactie op aanbeveling 1 wordt aangegeven welke beleidsmatige en technische mutaties dienen te worden toegelicht. Het Ministerie van Financiën zal hier bij de toetsing van suppletoire begrotingen op toezien. Maar dat neemt niet weg dat de oorzaak van technische mutatie ingewikkeld kan zijn en niet altijd eenvoudig in enkele zinnen te beschrijven is.

Aanbeveling 3

U beveelt aan om in de suppletoire begrotingswetten het overzichtsmodel te hanteren dat het Ministerie van IenM gebruikt. In dit overzicht worden de mutaties in de eerste suppletoire begroting uitgesplitst in mutaties n.a.v. nota van wijziging /amendement/ incidentele suppletoire begroting en mutaties eerste suppletoire begroting. En worden de mutaties in de 2e suppletoire begroting uitgesplitst in mutaties die al bij miljoenennota/ begroting t+1 zijn gemeld en de overige mutaties tweede suppletoire begroting.

Reactie op aanbeveling 3

In de eerste suppletoire begroting worden in de tabel budgettaire gevolgen van beleid de mutaties ten opzichte van de ontwerpbegroting die bij een nota van wijziging, amendement of een incidentele suppletoire begroting zijn aangebracht al apart gepresenteerd van de mutaties eerste suppletoire begroting. Aanpassing van de Rijksbegrotingvoorschriften is hiervoor dus niet nodig.

In de Rijksbegrotingvoorschriften wordt voor de tweede suppletoire begrotingswet in de tabel budgettaire gevolgen van beleid nu geen onderverdeling gemaakt tussen de mutaties die al bij miljoenennota/ begroting t+1 zijn gemeld en de overige mutaties. Het model dat het Ministerie van IenM hanteert voorziet daar wel in. Ik neem uw aanbeveling over en zal dit verwerken in de Rijksbegrotingvoorschriften 2016.

Aanbeveling 4

U verzoekt om bij agentschappen, die vanuit verschillende begrotingsartikelen gevoed worden, een extra bijlage in de suppletoire begrotingswet op te nemen. In deze bijlage neemt het agentschap dan de totale mutatie op inclusief een toelichting.

Reactie op aanbeveling 4

Een mutatie in de bijdrage aan een agentschap wordt al aan de kant van het (moeder)departement zichtbaar gemaakt in de suppletoire begrotingswet en toegelicht indien die voldoet aan de ondergrenzen zoals vermeld in mijn reactie op aanbeveling 1. Net als de Kamer ben ik van mening dat mutaties bij agentschappen ook goed toegelicht moeten worden.
De informatie die u hier vraagt is al beschikbaar waardoor een extra bijlage niet nodig is. De Rijksbegrotingvoorschriften vereisen het apart opnemen van mutaties bij een agentschap, inclusief toelichting, wanneer de cumulatieve mutaties > € 20 miljoen bedragen of > 5% afwijken ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting. Wanneer hiervan sprake is dient er in de suppletoire begrotingen een aparte agentschapsparagraaf te worden opgenomen gelijksoortig aan de agentschapsparagrafen in de begroting en het jaarverslag.